



Jacsó Judit*

A pénzmosás elleni küzdelemről szóló új uniós jogalkotási javaslatcsomag – Különös tekintettel a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra

Bevezető gondolatok

A pénzmosás elleni harc kezdetben szoros összefüggésben állt a szervezett bűnözés (azon belül is a kábítószer-kereskedelem) elleni küzdelemmel. A bűnözők célja egyrészt a pénzek bűnüldöző hatóság általi nyomkövethetőségének megakadályozása, másrészt annak elérése, hogy azok legálisnak tűnjenek. A bűnös eredetű pénzeszközök jelentős része a pénzügyi intézményeken és a gazdasági élet egyéb szereplőin keresztül áramlik be a legális gazdaságba. A New Yorkot ért terrortámadások után a pénzmosás ellen kialakított szabályozási és intézményrendszer a terrorizmus anyagi bázisának elvonásában is fontos szerepet kapott. A pénzmosás elleni intézményrendszer fokozatosan vált a bűnözés – elsősorban a vagyongyarapodással együtt járó büntetendő cselekmények – elleni fellépés általános eszközévé. A pénzmosás mértékét nehéz megbecsülni, hiszen a legalizált összegek tekintetében magas a látencia. A pénzmosás megelőzéséhez és a büntetőjogi eszközök hatékony alkalmazásához kezdetektől nélkülözhetetlenek voltak a büntetőjogon kívüli eszközök is (például az ügyfél-azonosítási és bejelentési kötelezettség, amelyet előbb a pénzügyi, majd a gazdasági élet szereplőinek kötelezettségeként szabályoztak nemzetközi, uniós és tagállami szinten). Ezen eszközök preventív jellegű szabályokat tartalmaznak, aminek elsődleges célja a pénzmosás megelőzése.

Az Európai Unióban (EU) a pénzmosás elleni harc az 1990-es évek elején vette kezdetét.¹ A fokozott figyelem azóta is töretlen, mert az egységes fellépés nélkülözhetetlen a belső piac integritásának és az uniós pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzéséhez. Az elmúlt harminc évben komplex uniós szabályozási

* Egyetemi tanár (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar).

¹ A Tanács irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről. HL L 166, 1991. 06. 28., 77–82.

keretrendszer alakult ki. Az Unióban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem jelenlegi, preventív jellegű jogi keretrendszerének meghatározó elemei a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemről szóló irányelv és a pénzátutalásokról szóló rendelet.² A pénzügyi és a gazdasági szféra szereplőit terhelő kötelezettségek közül a bejelentési kötelezettségnek van központi jelentősége, amellyel értékes információkat juttatnak a szolgáltatók a hatóság (pénzügyi információs egység) tudomására, amivel hozzájárulnak a pénzmosás megelőzéséhez.

Az uniós szabályozással összhangban, hazánkban a bejelentési kötelezettség tárgya a pénzmosásra, a terrorizmus finanszírozására vagy a dolog büntetendő cselekményből származására utaló adat, tény vagy körülmény.³ Ennek szándékos elmulasztásával a kötelezett természetes személy a magyar Büntető törvénykönyv alapján bűncselekményt valósít meg.⁴ Fontos azonban arra is utalnunk, hogy a szolgáltatói kötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetén – ágazati törvényekben szabályozott felügyeleti eljárás keretében – a szolgáltatóval szemben számos jogkövetkezmény, így többek között közigazgatási szankció (pénzbírság) kiszabására is sor kerülhet, amely elérheti az éves árbevétele 10%-át.⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve részletesen szabályozta a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási szankciókat és intézkedéseket állapítsanak meg a nemzeti jogban az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések betartásának elmulasztása esetére.

Azonban a meglévő uniós szabályozás hatékony végrehajtásához újabb reformlépések váltak szükségessé. A Bizottság 2020 májusában a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó cselekvési tervet,⁶ majd javaslatcsomagot dolgozott ki,⁷ amelynek középpontjában egy új, uniós

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/847 rendelete (2015. május 20.) a pénzátutalásokat kísérő adatokról és az 1781/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 141., 2015.06.05., 1–18.; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve által módosítva. HL L 156., 2018. 06. 19., 73–117.

³ A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (Pmt.), 30. §.

⁴ A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása (Btk., 401. §).

⁵ Pmt., 66–72. §.

⁶ A Bizottság közleménye a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikára irányuló cselekvési tervről (2020/C 164/06). HL C 164, 2020. 05. 13., 21–33.

⁷ Lásd a javaslatcsomagról összefoglalóan Csongrádi Erika – Miskó Judit: A pénzmosás leáldozó csillaga – átvilágított kriptovaluták. *mnb.hu*, 2021. október 5., www.mnb.hu/letoltes/21-10-05-dr-csongradi-erika-dr-misko-judit-a-penzmosas-lealdozo-csillaga-atvilagitott-kriptovalutak.pdf

felügyeleti hatáskörrel rendelkező hatóság felállítására vonatkozó rendeleti jogalkotási javaslat áll.⁸ A jelen tanulmány célja az újonnan felállítandó szupranacionális uniós szervre, a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra (AMLA) vonatkozó javaslat indokainak, a Bizottság által javasolt rendeleti szabályozás jogalapjának és az általa generált, a pénzmosás elleni fellépés keretrendszerében várható változás értékelése. Mielőtt azonban a tanulmány tárgyára térnénk, szükséges bemutatni a pénzügyi információs egységek kiemelkedő jelentőségét a pénzmosás elleni fellépés területén.

A pénzügyi információs egységekről általában

Fogalmi alapvetés a nemzetközi és az uniós dokumentumok tükrében

A pénzmosás elleni fellépés területén sztenderdalkotó szervezet, a Pénzügyi Akciócsoport (FATF)⁹ Negyven ajánlása előírta a pénzügyi információs egységek (FIU)¹⁰ felállításának kötelezettségét, amely szervezetek nemzeti központi hatóságként fogadják és elemzik egyrészt a gyanús tranzakciókra vonatkozó bejelentéseket, másrészt a pénzmosással, a kapcsolódó alaphüccselekményekkel és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő egyéb információkat. A FIU-nak képesnek kell lennie arra, hogy további információkat szerezzen a bejelentő szervezetektől, és időben hozzá kell férnie azokhoz a pénzügyi, közigazgatási és bünyldözési információkhoz, amelyekre a feladatai ellátásához szüksége van. A FIU központi eleme az adott ország pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni (AML/CFT¹¹) operatív hálózatának, amely más illetékes hatóságok munkáját is támogatja. Továbbítania kell az illetékes hatóságoknak az információkat és az elemzés eredményeit, ha fennáll a pénzmosás, az alaphüccselekmények vagy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja. A szolgáltatók a székhelyük szerinti tagállam pénzügyi információs egységénél kötelesek bejelentést tenni (így a területi

⁸ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságnak létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges (2021. július 20.).

⁹ A Financial Action Task Force a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet mellett felállított kormányközi szervezet, amelynek fő feladata a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem nemzetközi standardjainak felállítása. Lásd bővebben Pintér Beatrix: A pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi szervezetei. *Debreceni Jogi Műhely*, (2013), 2. 44–53.

¹⁰ A Financial Intelligence Unit leggyakrabban használt fordítása a pénzügyi információs egység, ugyanakkor a hazai szakirodalomban használatos még a pénzügyi hírszerző egység megnevezés is, így például Pintér Dániel: Pénzintézeti küzdelem a pénzmosás ellen. *Büntetőjogi Szemle*, (2012), 2. 47–60., 57.

¹¹ Anti-Money Laundering / Combating the Financing of Terrorism (AML/CMF).

elv az irányadó a bejelentési kötelezettségre).¹² A pénzügyi információs egységek három alapvető típusát különböztethetjük meg: adminisztratív, nyomozó hatósági és igazságügyi információs egységeket.¹³

A nemzetközi sztenderdeknek megfelelően az EU valamennyi tagállamában működik FIU, aminek kezdettől központi szerepe volt a pénzmosás, később a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemben. Ezek az egységek fogadják a pénzmosásra vagy a terrorizmusfinanszírozásra utaló adat, tény, körülmény felmerülése esetén tett bejelentéseket. Az uniós dokumentumok is hangsúlyozzák, hogy a FIU egyfajta közvetítő szerepet tölt be a magánszektor pénzmosás elleni küzdelemben bevont szereplői és a büntetőhatóságok között.¹⁴ Tekintettel arra, hogy a pénzmosás jellemzően transznacionális bűncselekmény, a nemzeti hatóságok közötti koordinációnak, együttműködésnek meghatározó jelentősége van.

Az I. Pénzmosás elleni irányelv e tárgyban még szűkszavúan rendelkezett,¹⁵ és a hitelintézetek, pénzügyi szervezetek számára írt elő együttműködési kötelezettséget „a pénzmosás leküzdéséért felelős hatóságokkal”, amelyet gyűjtőfogalomként használt, de a pénzügyi információs egységekre nézve még nem tartalmazott részletes szabályokat. A pénzügyi információs egységeket tömörítő Egmont-csoport kidolgozta a pénzügyi információs egységek tevékenységét szabályozó előírásokat.¹⁶ A Tanács 2000-ben elfogadott határozata a tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek az információcseré terén folytatott együttműködésére vonatkozó részletes rendelkezéseket tartalmazott (2000/642/IB).¹⁷ A III. Pénzmosás elleni irányelv¹⁸ kifejezett rendelkezése alapján a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni hatékony küzdelem érdekében minden tagállamnak létre kell hoznia egy FIU-t.¹⁹ A hatályos uniós szabályozás (IV.

¹² FAFT Negyven ajánlása, 29. pont.

¹³ Simonka Gábor Aurél: A pénzügyi információs egység. In Papp Zsófia (szerk.): *Magyarázat a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 175.

¹⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről. COM(2019)371 végleges (2019. július 24.), 1.

¹⁵ A pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv.

¹⁶ Lásd bővebben az Egmont-csoportról: Pintér Beatrix: *A pénzmosás elleni küzdelem az új magyar büntetőjogban*. Doktori értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2012. 71–72.

¹⁷ HL L 271, 2000. 10. 24., 4–6.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (EGT vonatkozású szöveg), HL L 309, 2005. 11. 25., 15–36. (a továbbiakban: III. Pénzmosás elleni irányelv).

¹⁹ Uo., 21. cikk.

Pénzmosás elleni irányelv²⁰) bejelentési kötelezettségre vonatkozó általános rendelkezései között találjuk a tagállami FIU-ra irányadó szabályokat. Az irányelv a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, felderítése és az ellene való eredményes küzdelem érdekében minden tagállam számára előírja a pénzügyi információk egységes felállítását.²¹

Fontos alapelv, hogy e szervezeteknek független és autonóm módon kell működniük, és országos hatáskörrel kell rendelkezniük. Az információk gyűjtése mellett az elemzés fő célja a gyanús ügyletek és az azok mögött meghúzódó büntetendő cselekmények közötti összefüggés megállapítása. A bejelentések fogadása, ellenőrzése mellett felügyeleti tevékenységet is ellát. A gyanús ügyletekről tett bejelentést azon tagállam pénzügyi információk egységéhez kell eljuttatni, amely számára az a leghasznosabb.²² A pénzügyi információk egységeknek egymás között védett kommunikációs csatornákat kell használniuk (FIU.net).²³ A tagállamoknak lehetővé kell tenni, hogy bizonyos kötelezett szolgáltatók számára megfelelő önszabályozó testületet jelöljenek ki a pénzügyi információk egység helyett első körben tájékoztató hatóságként. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban az első körben az önszabályozó testületnek történő jelentéstétel fontos biztosítékot jelent az ügyvédekre vonatkozó bejelentési kötelezettségekkel kapcsolatos alapvető jogok védelmének fenntartása szempontjából. A tagállamoknak rendelkezniük kell a szakmai titoktartás, az információk bizalmas jellege és a magánélet védelme biztosításának módjáról, illetve az ehhez szükséges eszközökről.²⁴

Fontos kiemelni az Unió Pénzügyi Információs Egységek Platformját, amely a pénzügyi információk egységek képviselőiből álló, 2006 óta működő informális csoport, amelynek célja a pénzügyi információk egységek és a harmadik országok közötti együttműködés, a határokon átnyúló ügyek közös elemzésének, továbbá a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás nemzeti és nemzetközi szintű kockázatainak értékelése szempontjából fontos trendek és tényezők vizsgálatának elősegítése.²⁵

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 141, 2015. 06. 05., 73–117.

²¹ Uo., 32. cikk 1. bek.

²² 2015/849 (EU) irányelv, Preambulum, 37. pont.

²³ Lásd bővebben e témáról Simonka Gábor: A pénzmosás elleni intézményrendszer a Pénzmosás Elleni Információs Iroda szemszögéből. In Kiss Valéria (szerk.): *Kriminológiai Közlemények*, 72. Válogatás a 2012-ben tartott tudományos ülések előadásaiból. Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság, 2013. 69–82.

²⁴ 2015/849 (EU) irányelv, Preambulum, 39. pont.

²⁵ Uo., 55. pont.

Végül fontos megemlíteni, hogy a 2000/642/IB sz. határozatot 2019-ben irányelvi szintű szabályozás váltotta fel,²⁶ aminek indoka a IV. Pénzmosás elleni irányelv azon rendelkezése volt, amely előírta a tagállamok számára a központi bankszámla-nyilvántartások felállítását, ami lehetővé teszi a bank- és fizetési számlákkal, illetve széffel rendelkező személyek kellő időben történő azonosítását. A regiszterben található információknak hozzáférhetőnek kell lennie nemcsak a pénzügyi információs egységek számára, hanem a pénzmosás, a kapcsolódó alaphűncselekmények, valamint a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára is.

A hazai szabályozás

Hazánkban a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.) tartalmazza a pénzügyi információs egységre vonatkozó szabályozást. A bejelentéseket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodája (NAV-PEI) fogadja.²⁷ A Pmt. szerint a pénzügyi információs egység „a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, valamint bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának elősegítése céljából elemző-értékelő tevékenységet folytat, amelynek keretében operatív és stratégiai elemzést végez”.²⁸

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra vonatkozó bizottsági javaslat

Előzmények

A Bizottság 2020. május 7-én a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikára irányuló cselekvési tervet terjesztett

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1153 irányelve (2019. június 20.) a pénzügyi és egyéb információk bizonyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádljárás lefolytatása céljából történő felhasználásának megkönnyítését szolgáló szabályok megállapításáról, valamint a 2000/642/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

²⁷ Jacsó Judit – Udvarhelyi Bence: A pénzmosás elleni küzdelem aktuális gyakorlati kérdései. *Magyar Jog*, (2017), 11. 711–716., 713.

²⁸ Pmt., 38. § (1) bek.

elő,²⁹ amelynek keretében célként tűzte ki a pénzmosás elleni, meglévő szabályozási keretrendszer erősebbé tételét. Ennek hat pillérét határozta meg:

1. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó hatályos uniós keret hatékony végrehajtásának biztosítása;
2. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem egységes uniós szabálykönyvének létrehozása;
3. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós szintű felügyeletének megvalósítása;
4. támogatási és együttműködési mechanizmus létrehozása a pénzügyi információs egységek számára;
5. az uniós szintű büntetőjogi rendelkezések érvényesítése és az információcsere javítása, valamint
6. a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelmet célzó uniós keret nemzetközi dimenziójának megerősítése.

A Bizottság 2021 júliusában – a 3. és 4. pillér megvalósítása érdekében – javaslatot tett egy új uniós szerv, az AMLA felállítására, annak rendeleti szintű szabályozására.³⁰

Az V. Pénzmosás elleni irányelv rendelkezése alapján a Bizottságnak értékelnie kellett a tagállami FIU-k közötti együttműködést.³¹ A 2019. évi értékelés a jelenlegi szabályozás végrehajtása tekintetében, így különösen a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés több hiányosságára is rámutatott.³² A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretrendszerén belül egyértelműbben kell szabályozni a pénzügyi információs egységek feladatait és a határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségeit. Az együttműködés és az elemzés

²⁹ Az Európai Parlament 2020. július 10-i állásfoglalásában egyetértett a Bizottság által elfogadott cselekvési tervvel, valamint a Tanács is támogatta azt. Lásd Az Európai Parlament 2020. július 10-i állásfoglalása a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló, átfogó uniós szakpolitikáról – a Bizottság cselekvési terve és más közelmúltbeli fejlemények [2020/2686(RSP)]. P9_TA(2020)0204.

³⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges, 2021/0240 (COD) (2021. július 20.).

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról. HL L 156, 2018. 06. 19., 43–74., 65. cikk 2. bek.

³² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a pénzügyi információs egységek közötti együttműködés keretének értékeléséről. COM(2019)371 végleges (2019. július 24.).

koordinálásához és támogatásához erősebb mechanizmusra van szükség. A pénzügyi információs egységek egymással való együttműködési képessége az információkhoz való egyenlőtlen hozzáférésük miatt korlátozott, valamint amiatt, mert nem rendelkeznek közös eszközökkel.³³

Az Európai Számvevőszék is megvizsgálta a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését szolgáló uniós szakpolitika hatékonyságát és eredményességét a bankszektorra vonatkozóan, aminek eredményeként összefoglalóan megállapította, hogy az uniós intézkedések és az azonosított kockázatok elleni fellépés tekintetében uniós szinten intézményi széttagoltság és gyenge koordináció tapasztalható. Rámutatott arra is, hogy a gyakorlatban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemhez kapcsolódó felügyelet még mindig nemzeti szinten történik, az uniós felügyeleti keret – amely biztosítaná az egyenlő feltételeket – pedig továbbra sem megfelelő.³⁴

A pénzmosás elleni javaslatcsomag elemei

A javaslatcsomag része volt még a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságra vonatkozó rendelet mellett további három javaslat is:

- a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemre vonatkozó egységes szabálykönyv létrehozásáról szóló új rendelet;³⁵
- a rendeletet kiegészítő, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemről szóló új irányelv,³⁶ valamint
- a pénzátutalásokat kísérő adatokról szóló (EU) 2015/847 rendelet átdolgozására vonatkozó javaslat.

³³ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról és az (EU) 2015/849 irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM(2021)423 végleges (2021. július 20.), 2.

³⁴ Európai Számvevőszék 2021/13. sz. különjelentés. A bankszektoron belüli pénzmosás elleni küzdelemre irányuló uniós fellépések széttagoltak, végrehajtásuk pedig nem megfelelő.

³⁵ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről. COM(2021)420 végleges (2021. július 20.).

³⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról és az (EU) 2015/849 irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM(2021)423 végleges (2021. július 20.).

A pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló új rendelet³⁷ közvetlenül alkalmazandó, és részletesebb szabályokat tartalmaz a jelenleg hatályos irányelvi szintű szabályozáshoz képest. A rendeleti szintű szabályozás kiemelt jelentőségű lépés a pénzmosás elleni fellépés területén, hiszen közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus váltaná fel az eddigi irányelvi szintű szabályozást, emellett érdemi tartalmi módosítással is járna, amelynek bemutatása azonban nem tárgya a tanulmánynak.

Összességében megállapítható, hogy az uniós szabálykönyv hozzájárul a vonatkozó szabályok Unión belüli egységes alkalmazásához a magánszektorra vonatkozó kötelezettségek tekintetében, így például részletesebb szabályokat ír elő az ügyfél-átvilágításra, a tényleges tulajdonosra, valamint a pénzügyi információs egységek és a felügyeleti szervek hatáskörére és feladataira vonatkozóan. Kiemelendő továbbá, hogy a Bizottság, felismerve a gyors technológiai fejlődésből eredő kockázatokat, kiterjesztette a szabályozás hatályát valamennyi kriptoeszköz-szolgáltatóra (az V. pénzmosás elleni irányelv hatálya már kizárólag a kriptoeszköz-szolgáltatók két típusára terjedt ki³⁸). A pénzügyi információs egységekre és a felügyeleti szervekre vonatkozó elvárások irányelvi szintű szabályozása lehetővé teszi a tagállamoknak a nemzeti sajátosságok figyelembevételét.³⁹

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság felállítására vonatkozó rendelet jogalapja az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 114. cikke, amely megegyezik a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem jelenlegi uniós jogi keretének jogalapjával, azaz a belső piac zavartalan működését szolgálja azáltal, hogy elősegíti a nemzeti jogszabályok és felügyeleti módszerek közötti tagállami eltérések megszüntetését:

„A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos kötelezettségek hatálya alá tartozó szolgáltatók közül számos folytat határokon átnyúló tevékenységet, a nemzeti felügyelet és a pénzügyi információs egységek eltérő megközelítése viszont akadályozza őket abban, hogy csoportszinten optimalizálják a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem gyakorlatát.”⁴⁰

³⁷ COM(2021)420 javaslat.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról. HL L 156., 2018. 06. 19., 43–74.

³⁹ COM(2021)423 javaslat.

⁴⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Pénzmosás és a Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóságnak létrehozásáról, valamint az 1093/2010/EU, az 1094/2010/EU és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról. COM(2021)421 végleges, 2021/0240 (COD) (2021. július 20.), 6., 17.

A Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem Hatóság jogállása

A hatóság jogi személyiséggel rendelkező szerv lesz, decentralizált uniós ügynökség formájában, amelynek célja „a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése az Unióban azáltal, hogy hozzájárul a fokozott felügyelethez, valamint a pénzügyi információs egységek és a felügyeleti hatóságok közötti együttműködés javításához”. A hatóság két meglévő infrastruktúra irányítását is átveszi (a jelenleg az Európai Bankhatóság által kezelt pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni adatbázist és a pénzügyi információs egységek biztonságos kommunikációs hálózatát).⁴¹ A hatóság két alapvető funkciója a felügyeleti tevékenység (közvetlen⁴² és közvetett⁴³) és a pénzügyi információs egységek és felügyeleti hatóságok közötti koordináció. A hatóság 2023. január 1-jén jön létre, a közvetlen felügyelet 2026 elején kezdődik. Az új hatóság átveszi az Európai Bankhatóságtól a 2020-tól ráruházott, összehangoló és szabályozói tevékenységét a pénzügyi rendszer pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzése területén, valamint koordinálni fogja a tagállami felügyeleti hatóságokat.

A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem felügyelete az EU-n belül jelenleg tagállami szinten történik. Az erőforrások és a gyakorlatok terén mutatókozó, tagállamok közötti jelentős eltérések miatt a felügyelet színvonala és eredményessége egyenlőtlen. A felügyeletet azonban önállóan az AMLA nem tudná ellátni, ezért a Bizottság javaslata alapján az új hatóságnak a nemzeti felügyeleti hatóságokkal együtt integrált felügyeleti rendszert kell kialakítania a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása területén, a központi egység azonban az AMLA lesz. Az új hatóság lehetővé fogja tenni az uniós pénzügyi információs egységek által használandó közös jelentéstételi sztenderdek kidolgozását, valamint hatáskörrel fog rendelkezni sztenderdek, iránymutatások és ajánlások kidolgozására.

Az új hatóság szankcionálási hatásköre (közigazgatási és kényszerítő bírságok)

A javaslat indokolása rámutatott arra, hogy az elmúlt években a pénzmosás megelőzésében kötelezettségekkel felruházott szolgáltatók nem, vagy nem megfelelően hajtották végre az intézkedéseket, amire gyakran a tagállami felügyelet

⁴¹ Uo., 12.

⁴² A közvetlen felügyelet a pénzügyi ágazatbeli kiválasztott kötelezett szolgáltatókra vonatkozik (AMLA rendelet, 12–27. cikkek).

⁴³ Ez a nem kiválasztott kötelezett szolgáltatók (AMLA rendelet, 25–27. cikkek) és a nem pénzügyi ágazatbeli kötelezett szolgáltatók (AMLA rendelet, 28–29. cikkek) közvetett felügyeletét jelenti.

nem megfelelően reagáltak, továbbá megfigyelhető volt az is, hogy a legtöbb jelentős pénzmosási ügy határokon átvélő jellegű volt. Ezért a pénzügyi mozgások felderítése a nemzeti pénzügyi információs egységek közötti együttműködés hatékonyságától függött.

Fontos változást fog jelenteni, hogy az AMLA korlátozott számú, magas kockázatot hordozó pénzügyi szolgáltatók („kiválasztott kötelezett szolgáltatók”⁴⁴) feletti közvetlen felügyeleti hatáskörrel, meghatározott kötelezettségek megszegése esetén e szolgáltatókkal szemben közigazgatási bírságok⁴⁵ és kényszerítő bírságok kiszabására vonatkozó hatáskörrel fog rendelkezni. Ezenkívül kialakítanak egy eljárást, amely alkalmazásával szükséghelyzetben átveheti bármely pénzügyi ágazatbeli kötelezett szolgáltató felügyeletét. A Bizottság javaslata alapján az AMLA-rendelet részletes eljárási szabályokat tartalmaz a kötelezett szolgáltatók (például a legalább hét tagállamban letelepedett hitelintézetek vagy a legalább tíz tagállamban működő egyéb pénzügyi intézmények) időszakos értékelésére vonatkozóan a közvetlen felügyeletre történő kiválasztás céljából. Ebből is látható, hogy a határon átnyúló pénzügyi szektorban működő szolgáltatókra terjedne ki a közvetlen felügyeleti hatáskör. A szervezeteket háromévente választanák ki egy harmonizált kockázatértékelési módszertan és a szervezetek (tevékenységük) transznacionális jellegére vonatkozó objektív kritériumok alapján.

Az AMLA a Bizottság javaslata alapján közigazgatási bírság kiszabására is jogosult lesz a közvetlen felügyelete alá tartozó szolgáltatók jelentős jogsértése (a közvetlenül alkalmazandó jogi aktusban foglalt kötelezettség szándékos vagy gondatlan megszegése) esetén az árbevétel meghatározott százalékának erejéig (legfeljebb 10%-áig vagy 10 millió euróig, attól függően, hogy melyik a magasabb). A Bizottság javaslata szerint a rendelet részletes szabályokat tartalmaz mind a közigazgatási, mind a kényszerítő bírság kiszabására (például szerepet kap, hogy az adott pénzügyi szolgáltató hány tagállamban követett el jogsértést); a rendelet mellékletében pedig a súlyosító és az enyhítő tényezők is meghatározásra kerülnek (például többszöri jogsértés esetén magasabb szorzószámok alkalmazandók).⁴⁶

⁴⁴ A Bizottság által javasolt értelmező rendelkezés szerint a kiválasztott kötelezett szolgáltató „az Unión belül a legmagasabb konszolidációs szinten álló olyan hitelintézet, pénzügyi intézmény, illetve hitelintézetek vagy pénzügyi intézmények csoportja, amely a Hatóság 13. cikk szerinti közvetlen felügyelete alá tartozik” (AMLA rendelet, 2. cikk 1. bek. 1. pont).

⁴⁵ Lásd a szupranacionális közigazgatási büntetőszankciók témáról Kis Norbert: 23. § Szupranacionális közigazgatási szankciók az Európai Unióban. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny, 2018. 373–396.

⁴⁶ Lásd e hatáskör részletes elemzéséről Laura K. S. Neumann: *Das Sanktionenrecht der vorgeschlagenen EU-Agentur für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA)*. *Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht*, (2021), 10. 449–458.

Összegzés

A pénzmosás elleni fellépés az EU-ban több pilléren nyugszik – ezek közé tartoznak a represszív (pénzmosás kriminalizálása⁴⁷) és a preventív szabályozási keretrendszerek (a pénzmosás elkövetésének megelőzése a pénzügyi rendszer integritásának védelme érdekében megalkotott irányelvi szintű szabályozással,⁴⁸ például ügyfél-azonosítási, bejelentési kötelezettség), valamint elengedhetetlen a harmadik pillér is, amely az Unión belüli együttműködést és információcserére vonatkozó szabályokat foglalja magában.⁴⁹ A tanulmányban bemutatott javaslatcsomag a második és a harmadik pillér reformját fogja jelenteni. Kiemelendő, hogy az eddigi irányelvi szintű szabályozást részben felváltja a rendeleti jogalkotás. A rendelet kötelező jogalkotási aktusként az EU egész területén közvetlenül alkalmazandó, ezzel szemben az irányelv kötelező jellege csak a cél elérésére vonatkozik. A pénzmosás elleni küzdelem irányelvi szintű szabályozásának tagállami végrehajtása során számos különbség volt, amelyet megismerve a bűnözők a sebezhetőbb tagállamokat a bűnös pénz tisztára mosására használhatták.

A Bizottság négy javaslata együtt a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem részletesebb szabályozását foglalja magában, és annak szigorúbb uniós végrehajtásához biztosít keretet. Az új uniós hatóság pedig a felügyeleti hatóságoknak és a pénzügyi információs egységeknek nyújt támogatást a kockázatértékelések és elemzések során, aminek meghatározó szerepe lesz a fellépés hatékonyságának növelésében. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a javaslatcsomag új és koherensebb szabályozási és intézményi keretet hoz létre az EU-ban a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem területén. Az új hatóság alapvető feladata lesz a pénzügyi információs egységek közötti információcseré és együttműködés javítása, ami nélkülözhetetlen a határon átvéelő pénzmosási ügyek hatékonyabb megelőzéséhez.

A közigazgatási sankcionálásra vonatkozó szabály a IV. Pénzmosás elleni irányelv rendelkezései között is megtalálható volt, de annak kiszabására – az irányelvet átültető nemzeti jog alapján – a tagállami hatóságok rendelkeztek hatás-

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 284., 2018. 11. 12., 22–30.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve által módosítva. HL L 156., 2018. 06. 19., 73–117.

⁴⁹ Lásd Yves Bot főtanácsnok indítványát az Európai Unió Bíróságának a C-212/11. sz., Jyske Bank Gibraltar Ltd. kontra Administración del Estado ügyben, 49–69. pontok.

körrel.⁵⁰ Ezzel szemben az AMLA szupranacionális hatóságként közigazgatási szankció kiszabására is hatáskörrel fog rendelkezni, kiküszöbölve ezzel a tagállami, nem egységes szabályozásból eredő kockázatot, és ezáltal is bővítve az EU szupranacionális szankciórendszerének körét, amely először kizárólag a kartelljog területére volt jellemző, és fokozatosan bővült más területekkel.⁵¹

⁵⁰ Jacsó Judit: Straf- und bußgeldrechtliche Verantwortung von Verbänden im Geldwäschestrafrecht. *European Integration Studies*, 17. (2021), 1. 117–134.

⁵¹ Gerhard Dannecker: Zur bußgeldrechtlichen Verantwortung der Unternehmen in der Europäischen Union. *Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht*, (2022), 3., 85–98.; Gerhard Dannecker: Straf- und Bußgeldrechtliche Verantwortung von Unternehmen, insbesondere im Kartell-, Datenschutz- und Bankenaufsichtsrecht, *de lege lata* und *de lege ferenda*. *European Integration Studies*, 17. (2021), 1., 11–41.; Kis Norbert: A kartelljogi közigazgatási szankciórendszer. In Kondorosi–Ligeti i. m. (45. lj.) 397–420.